

EMBER ALEX

Migráns munkavállalók szociális biztonsága az Európai Unióban

Összefoglaló

Vizsgálódásom középpontjában a migráns munkavállalók szociális biztonsága áll. Ebbe a kategóriába tartozónak tekintem mindazokat a munkavállalókat, akiknek tartózkodási helye van az Európai Unió valamelyik tagállamában, s ez eltér attól a tagállamtól, ahol a tényleges munkavégzés történik. Átfogóan tanulmányoztam a migráció okait és annak a jól ismert ténynek a kiváltó okait, hogy a migráns munkavállalók nagyobb szociális kockázatnak vannak kitéve, mint az adott ország honos munkavállalói. Ennek oka egyfelől a munkáltatók nemtörődomsége, amely azon az elképzelésen alapszik, hogy egy idegen állam hatóságai nem lépnek fel a jogsértő külföldi munkáltatóval szemben, másfelől az, hogy a migráns munkavállalók hagyományosan hajlandóak arra, hogy olyan munkákat vállaljanak el, melyeket a honos munkavállalók nem vállalnának el. Ennek fényében vizsgáltam azokat a jogszabályokat és intézkedéseket, amelyekkel az Európai Unió próbálja megelőzni azt, hogy a migráns munkavállalók a többenél hátrányosabb helyzetbe kerüljenek. Ennek keretében különös tekintettel vizsgáltam az Európai Unió koordinációs rendeletét. Ezen túl azonban vizsgáltam azokat a részletszabályokat és azt a gyakorlatot is, amely a munkavállalókra is vonatkozik jogaik érvényesítése során, így például az európai egészségbiztosítási kártya igénylését.

A migráns munkavállalók fogalma

Az Európai Uniónak és a közösség korábbi szakaszainak is alapvető célkitűzése volt az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgásának lehetővé tétele. Ez már önmagában azt jelenti, hogy az Európai Unióban a migráns, vagyis saját állampolgárságuk szerinti országot elhagyó munkavállalókkal nagy számban találkozhatunk, s ezeket a személyeket az uniónak – saját célkitűzéseinek való megfelelés és következetesség érdekében – különleges védelemben kell részesítenie. Az Európai Uniónak azonban a mai napig súlyos problémát jelent az akár az Unión belüli, akár az Unión kívüli országokból érkező munkavállalók, s az őket érő esetleges balesetek, melyek gyakran halálos eredményre is vezetnek. A migráns munkavállalókkal érdemes ezért külön foglalkozni.

Először tisztáznunk kell a migráns munkavállalónak az Európai Unió értelmezésében vett fogalmát. Ebből a szempontból migráns munkavállaló az az európai állampolgár, aki az Európai Unió valamelyik tagállamában, azonban nem saját hazájában vállal

munkát és dolgozik. A fenti fogalomnak két nagyon fontos eleme van tehát, az egyik az, hogy migráns munkavállaló csak európai állampolgár lehet¹, a másik pedig az, hogy munkát kell végeznie az Európai Unió valamelyik tagállamában, de nem saját hazájában. E két feltétel együttes érvényesülése esetén beszélhetünk az EU szóhasználatának megfelelően migráns munkavállalóról. Mindez azt is jelenti, hogy el kell határolnunk egymástól a migráns munkavállalókat és a bevándorlókat², akik az Európai Unió valamely tagállamában dolgoznak ugyan, azonban nem az Európai Unió állampolgárai.

Ha figyelmünket a szűkebb értelemben vett migráns munkavállalókra, vagyis az EU-határokon átlépő európai munkavállalókra összpontosítjuk, akkor figyelembe kell vennünk, hogy – bár valamennyi EU-tagország fejlett, vagy fejlődő országnak tekinthető³ – a migráns munkaerő alapvetően a fejlettebb gazdaságú vidékek felé áramlik, s célja alapvetően jobb megélhetési lehetőségek és munkakörülmények megtalálása és kiaknázása.⁴ Az Unión belül mozgó munkavállalók egy része megtalálja a keresett jobb megélhetési feltételeket az országban, ahova költözik, idővel legyőzi a nyelvi akadályokat és sikeresen kiépít egy olyan egzisztenciát, melyben megélhetése – gond nélkül – biztosított mind az ő, mind pedig családja számára. Ezzel szemben a migráns munkavállalók egy jelentős létszáma nem boldogul könnyedén új otthonában, egyre szegregálódó etnikai kisebbségi csoporttá alakul, akikkel szemben a társadalom többségi nemzetisége gyanakvó, gyakran lenéző módon viselkedik.⁵ Mindez egyben ezeknek a munkavállalóknak a kihasználásához is vezet, hiszen miközben „külföldinek” tartják őket, a munkaerőn jelentős összegeket spórolni kívánó munkáltatók hajlamosak úgy tekinteni, hogy ezekre a munkavállalókra nem vonatkoznak a törvények, a minimális munkabérré és a járulékfizetésre vonatkozó kötelezettségek, ami a nevezett migráns munkavállalói csoport szociális- és létbizonytalanságát eredményezi. Az Európai Unió feladata és kötelessége, hogy ezeknek a munkavállalóknak az érdekeit is képviselje és fellépjen a tagállamokkal szemben ezeknek az embereknek a jogaiért.

Az európai munkaerő határokon átvándorlása jelentős mértékben a második világháború után, az újjáépítés éveiben, s közvetlenül azután kezdődött, nagyjából abban az időszakban amikor a Montánunió, majd utódja, az Európai Gazdasági Közösség is létrejött. A XX. század második felének tipikus jelensége a munkaerő európai határok közötti migrációja, mely nemcsak az európai integráció irányát, de jóformán az egész kontinens történetét is meghatározta. A munkaerő migrációja több, mind intenzitásban, mind jellegében eltérő hullámban zajlott le az Unióban.⁶ A migrációs hullámok elhatárolását White készítette el, akinek felosztását mi is elfogadjuk, s ezek alapján megkülönböztetjük a munka-migrációs hullámot, a családintegráló migrációs hullámot, illetve az iparosodás utáni migrációs hullámot.

A munka-migrációs hullám: Az európai munkaerő migrációjának eme kezdeti, korai szakasza az 1950-es és 1960-as években zajlott, egészen az 1970-es évek kezdetéig. Jel-

¹ Vagyis olyan személy, aki az Európai Unió valamely tagállamának állampolgára.

² Az utóbbiak az úgy nevezett imigránsok.

³ Ebből következik az is, hogy míg az unió igyekszik jogszabályi szinten támogatni a migránsokat, addig nem feltétlenül bizonyos az is, hogy a migráns munkavállaló segítségére, vagy támogatásra szorul.

⁴ BOZENA HOLA: *General model of accident rate growth in the construction industry*, Institute of Building Engineering, Wrocław University of Technology, Wybrzeże Wyspiańskiego 27, 50-370 WROCLAW, POLAND: *Journal of civil engineering and management*, 2007, Vol XIII, No 4, 255–264

⁵ FERDINAND LECHNER, PETRA WETZEL: *Article on Undeclared Work from SYSDERM Correspondent*, Lechner, Reiter & Riesenfelder Sozialforschung OEG, May 2007

⁶ Ezek közül a harmadik hullám a mai napig is érezhetően folyamatban van.

lemzője ennek, hogy ez egy ún. iparosodási hullám volt, vagyis a munkavállalók közösségen belüli áramlásában fontos szerepet töltött be az ipari fejlődés, illetve a tagállamok háború utáni újjáépítési tevékenysége.⁷ Ez a jelenség nagyban meghatározza az első migrációs hullám jellegét, vagyis legfontosabb és legáltalánosabb tulajdonságait is. Ezek közül a következőket kell kiemelnünk.

Először is jelentős egyenlőtlenség figyelhető meg a migráns munkavállalók nemét tekintve, ugyanis elsősorban férfiak migrációja jellemzi ezt a korszakot, akik egyedül utaztak másik országba munkát keresni. Jellemző erre a korszakra, hogy a rossz szociális körülmények között élő család otthon maradt, miközben a családfenntartó⁸ külföldre utazott és ott keresett olyan állást, mely nemcsak ahhoz juttatta elegendő jövedelemhez, hogy ő maga megélhessen külföldön, hanem akkora jövedelmet biztosított számára, hogy abból jelentős mennyiséget hazaküldhetett, s családja elsősorban ebből a hazaküldött összegből tartotta fenn magát. Ha ennek a jellemvonásnak a munkabaleseti vetületét, illetve foglalkozási megbetegedésekkel való kapcsolatát megfigyeljük akkor azt láthatjuk, hogy egy sajátos, a szociális jog által nehezen kezelhető jelenségről van szó. Nevezetesen arról, hogy a munkabaleset, illetve a foglalkozási megbetegedés kockázatának alapvetően a dolgozó fél, tipikusan a családfenntartó férfi van kitéve, azonban a baleset, vagy megbetegedés kockázatának egy egész olyan család is, aki a munkavégzés helyéhez képest külföldön él. Míg tehát legális munkavégzés alapulvételével elképzelhető, hogy a dolgozó férfi jogosultságot szerez egészségügyi ellátásra, vagy esetlegesen akár a baleseti ellátások különböző formáira is, addig az egzisztenciálisan veszélybe kerülő család nem rendelkezik honossága szerinti országban megfelelő védelemmel. Ez volt az egyik égető szükségességű probléma, amivel a közösségnek szembe kellett néznie.⁹

Az első migrációs hullám másik jellemző vonása, hogy elsősorban teljesen képzetlen, minden szakismeret és képzettség nélküli munkavállalók áramlása a meghatározó.¹⁰ Ezek után jól érthető, hogy bármelyik tagországban nagyjából azonos, vagy legalábbis hasonló feltételekkel kaphatott állást az, aki rendelkezett szakképzettséggel. Ezzel szemben a kizárólagosan fizikai munkaerő jóval kevésbé volt lekötve, hiszen a munkáltatók jóval kevésbé függtek ezektől a személyektől, így az ő esetükben sokkal könnyebben elképzelhető a szabad munkaerő-áramlás a kedvezőbb feltételeket biztosító munkahely, illetve ország felé.

A migráció irányát tekintve ebben a korszakban meghatározó a déli-északi irány, vagyis az, hogy a dél-európai országokból mozdul el jelentősebb munkaerő az északi vidékek felé.¹¹ Fontos azonban megjegyeznünk, hogy ebben a korszakban még jelentősen kisebb a közösségen belüli migráció jelentősége és hatása, mint a közösségen kívül-

⁷ A migráció kiváltó oka elsősorban a háború által okozott és valamennyi közösségi tagállamban érezhető népességszökkenés, mely jelentősen hozzájárult a munkaképes, fizikai munka ellátására alkalmas munkaerő 1950-es évekbeli hiányához is.

⁸ Vagyis az akkori társadalmakban tipikusan a férfi.

⁹ Különösen azért is, mert éppen a migráns, külföldről érkező munkavállalók körében volt a legmagasabb a munkabalesetek aránya, s a munkabalesetek között is elsősorban a halálos kimenetelű baleset, mely az otthonmaradó családot létfenntartási gondok közé sodorta, illetve ugyanezen baleset belföldi bekövetkezése esetén özvegyi, vagy árvaellátásra tette volna jogosulttá.

¹⁰ Ez logikus is, ha arra gondolunk, hogy a hat alapító ország nagyjából azonos problémákkal küzdött és hasonló társadalmi-gazdasági jelenségekkel rendelkezett ebben az időben, melyek közül elsődlegesen kell kiemelni a szakképzett munkaerő hiányát.

¹¹ Ennek oka, hogy az északi vidékek gyorsabb ütemű gazdasági-társadalmi fejlődésen mentek át, mely igényelte a fizikai munkaerőt, illetve ez a fejlődés a déli államokban lassabban ment végbe.

ről a közösség területére irányuló bevándorlás jelentősége.¹² Ebben a korszakban a legnagyobb befogadó országok az Egyesült Királyság és Svédország¹³, melyek közül az Egyesült Királyság elsősorban gyarmatairól, Svédország pedig déli európai államokból (akár a közösség területéről) fogadott munkavállalókat. A bevándorlók szociális biztonságával kapcsolatosan hasonló problémák jelentkeztek, mint amilyeneket már fentebb is vázoltunk. Így lassan egyértelművé vált ezekben az országokban is, illetve a bevándorlók kapcsolatban is, hogy a munkabalesetek és foglalkozási megbetegedések, s azok következményeinek, elsősorban túlélő hozzátartozók számára jelentkező következményeinek megoldásához a nemzeti jogalkotásnál magasabb szintű szabályokhoz kell nyúlni, s alternatívát egyedül a nemzetközi egyezmények, illetve a közösség joganyaga jelenthetett.¹⁴

A családegyesítő migráció: A migrációnak a fent említett korszaka, a szűkebb értelemben vett munka-migrációs hullám nagyjából az 1970-es évek kezdetén megtorpant. Az akkori statisztikák szerint valószínűleg egy olyan egyensúlyi állapot alakulhatott ki, ami már nem kívánta a korábbihoz hasonlóan nagy létszámban a migráns munkavállalókat és nem biztosított számukra jelentősen kedvezőbb feltételeket.¹⁵ Tény azonban, hogy a korábbi külföldi munkavállalási kedv jelentősen csökkent, s helyette a tagállamok olyan szabályokat fogadtak el, mely inkább a már bevándorolt munkavállalók megtartását sarkallta azáltal, hogy lehetővé tették a migráns munkavállalók családtagjainak azt, hogy kövessék külföldön dolgozó családtagjukat. Mindezt belső jogalkotással sikerült megvalósítani oly módon, hogy a fogadó országban letelepült migráns munkavállaló közeli hozzátartozói a bevándorlási törvények alkalmazása során jóval kedvezőbb elbírálás alá estek.¹⁶

Ez a szabályozás egy újfajta migrációs hullámot indított el, mely látszólag a korábbi migrációs hullám pontos ellentéte volt.¹⁷ Ez persze azt is jelenti, hogy a migráció alapja nem elsősorban munkavégzési, vagy munkavállalási szándék, hanem az a cél, hogy a külföldre került munkavállaló családját újból egyesíthesse.

Ez a jellegű migráció kettős szociális hatással rendelkezett, mely mindkét vonalon hatást gyakorolt a szociális jogra. Az első a már említett probléma volt, vagyis az a jelenség, hogy a családfenntartó a családhöz képest egy másik országban élt, s esetleg szenvedett balesetet, vagy betegedett meg, illetve halt meg foglalkozási megbetegedésben, mint ahol a családja lakott, vagy honos volt. Ha a második migrációs hullámot szigorúan a munkabalesetek és foglalkozási megbetegedések szemszögéből nézzük, akkor látható, hogy a családegyesítés erre is spontán megoldást kínált. A családegyesítő migráció így a szociális jogi szabályok egyszerűsödéséhez is hozzájárult és olyan helyzetet alakított ki, aminek a keretében lehetőség nyílt a fent megfogalmazott probléma tagállami jogrendszerén belül, a nemzeti jogalkotás eszközeivel rendezni.¹⁸

¹² Szemben például a mai időszakkal.

¹³ Egyik sem tagja ekkor még a szervezetnek.

¹⁴ FERDINAND LECHNER, PETRA WETZEL: Article on Undeclared Work from SYSDERM Correspondent, Lechner, Reiter & Riesenfelder Sozialforschung OEG, May 2007

¹⁵ Egyesek ezt a jelenséget egy európai szintű gazdasági recesszióval igyekeznek magyarázni.

¹⁶ Ld. Acciardi eset, Holland Önkormányzatok Szövetsége

¹⁷ Az újabb migráció keretében ugyanis elsősorban nők és gyermekek kerestek letelepedési lehetőséget más országokban, még hozzá tipikusan a családfenntartó közelében.

¹⁸ Ez különösen is fontos akkor, amikor a közösség egy súlyos válságot él meg mind gazdasági, mind társadalmi-politikai szempontból.

A másik szociológiai jelenség ettől jóval messzebb mutat. A csoportosan, esetlegesen családosan betelepülő külföldiek integrálódása és asszimilációja mindig lassabb és nehezebb, mint az önállóan, egyedül érkező munkavállalóké. Ez figyelhető meg ebben az esetben is, amikor a nagyvárosok belvárosi részeiben jelentős számú kisebb etnikai csoportok alakulnak ki, akik a létminimum közelében tengetik mindennapjaikat, míg a többségi nemzetiséghez tartozók lassan a jóval drágább zöldövezetekbe költöznek. A városokban elszigetelődő etnikai kisebbségeknek fokozatosan ugyanazokkal a problémákkal kell szembenéznie a munkavállalás, a munkavégzés során történő kihasználásuk, s a velük szemben gyakorolt diszkrimináció területén, mint a korábban egyedül érkező munkavállalóknak. Vagyis az etnikai csoportokhoz tartozók körében jóval nagyobb arányban jelentkezik a fekete munka és a munkabaleset is, mely a járulékok megfizetésének hiánya folytán gyakran ellátatlanságot eredményez.

Az iparosodás utáni migráció: A munkavállalók közösségen belüli migrációjának harmadik, mai napig is tartó hulláma az úgynevezett iparosodás utáni migráció. Ez a migrációs hullám az 1980-as években kezdődött és nevét elsősorban onnan kapta, hogy nem pusztán ipari munkások migrációját jelenti, hanem bármilyen foglalkozáshoz tartozó munkavállalók áramlását is.

Ennek kiváltó oka már a nyugati jóléti társadalmaknak a munkavállalók iránti általános, megnövekedett igénye, amelyet a nyugati társadalmak öregedő korfája, a nyugdíjazások magas száma, illetve az ezekben a társadalmakban általánosan tapasztalható alacsony születésszám eredményezett, melynek következtében a közösség tagállamaiban nem volt kellő létszámú aktív munkaerő.¹⁹ Ez azt eredményezte, hogy általános munkaerő-beáramoltatásra volt szükség, úgy szakképzett, mint szakképzetlen munkaerőre.

A beáramlás három téren történt és történik elsősorban: multinacionális nagyvállalatok nemzetközi munkaerőpiacán át, szakképzett külföldi munkaerő szerződéses foglalkoztatásán át, illetve munkaközvetítő tevékenységet ellátó gazdálkodó szervezetek tevékenységén át.²⁰

Ezek után egyértelmű, hogy a migráns munkavállalók esetében történő munkabalesetek és foglalkozási megbetegedések szociális jogi kérdései csak uniós szinten rendezhetők.

A munkahelyi biztonság és a migráns munkavállalók

Az elmúlt évek tapasztalatai igazolják azt, hogy egy adott országban a külföldről érkező munkavállalóknak általában rosszabb munkakörülményekkel kell megbirkózniuk, mint az adott országban honos állampolgároknak.²¹

Miért van az, hogy a migráns munkavállalók a számok szerint sokkal veszélyesebb feltételekkel néznek szembe akkor, amikor munkát vállalnak, mint azok a munkavállalók, akik az adott országban honosak? Miért érvényesül ez még akkor is, ha a migráns munkavállaló egy EU országból érkezik egy másik EU országba? Ezekre a kérdésekre a

¹⁹ Eurostat report: Work and Health in the EU: a statistical portrait Data 1994-2002

²⁰ Mindez rövid idő alatt ismét a migráns munkavállalók számának emelkedését eredményezte.

²¹ A külföldről érkező munkavállalók nagyobb eséllyel szenvednek munkahelyi balesetet és – a statisztikák szerint – sokkal intenzívebb veszélyforrásoknak vannak kitéve olyan helyeken, ahol foglalkozási megbetegedés fordulhat elő a munkavégzés velejárójaként.

válasz egyszerűen a társadalomnak a migráns munkavállalókkal szemben tanúsított magatartásában keresendő. A befogadó országokban honos munkáltatók ugyanis gyakran idegenkednek a külföldről érkező munkavállalókkal szemben és ez jelentősen megnehezíti a migráns munkavállalók hozzáférését egy másik ország munkaerőpiacához. Az a veszélyeztetettségi helyzet, mely hosszútávon gyakran a külföldről érkező munkavállaló halálához vezet, végső soron általában a migráns munkavállalókkal szemben tanúsított diszkriminációra vezethető vissza.

A velük szemben tanúsított diszkrimináció azt eredményezi, hogy a migráns munkavállalók jóval nehezebben tudnak hozzáférni a fogadó ország munkaerőpiacához, mely szükségképpen munkanélküliséget indukál. A migráns munkavállalók körében kialakuló munkanélküliség már önmagában egy szociális szükséghelyzet, mely a migráns munkavállalók létfenntartását különösen is veszélyezteti. Nem szabad figyelmen kívül hagynunk azt a tényt, hogy általában a migráns munkavállalók azért érkeznek munkavállalási céllal egy másik országba, mert saját hazájukban nem, vagy nem megfelelő mértékben volt lehetőségük arra, hogy önmaguk, vagy családjuk létfenntartásáról gondoskodjanak. Így pedig könnyen érthető, hogy ezeknek a munkavállalóknak nincsenek olyan tartalékai, vagy anyagi lehetőségei, amelyek segítségével módjukban állna átvészelni egy olyan szociális zavart, amit a munkanélküliség jelent egy idegen – s nagyon gyakran magasabb fenntartási költséget jelentő – országban.

A munkanélküliség természetesen általános jelenség, mely nemcsak a migráns, hanem az adott ország honos munkavállalóit is sújtja. Azonban ha megvizsgáljuk egy adott EU-országon belül a munkanélküliség mértékét, majd megvizsgáljuk ezeket az értékeket az adott ország nemzetiségi csoportjaira vonatkoztatva is, akkor magyarázatot kaphatunk a migráns munkavállalók szorult helyzetére. 2001-ben az Egyesült Királyságban a honos lakosok között a munkanélküliség általános mértéke 5% körül volt. Ezzel szemben ugyanezen évben és ugyanebben az országban a nem honos munkavállalók között a munkanélküliségi arány 12,4% volt. Hasonló adatokat megnézve Németországban megállapítható, hogy a honos munkavállalók körében a munkanélküliség mértéke 7,5%, míg a nem honos személyek között 12,55%. A fenti két ország lakosai közül a legrosszabb helyzetben az Egyesült Királyságban élő migráns férfiak vannak, akik körében a munkanélküliség aránya 16,1%, míg az Európai Unió legrosszabb statisztikát felmutató csoportja a Finnországban élő migráns nők, akiknek körében a munkanélküliség aránya 29,9%.²² A számadatok egyértelművé teszik, hogy a szociális zavarokra legkevésbé felkészült migráns munkavállalók azok, akiknek körében a leggyakoribb és legnagyobb mértékű a munkanélküliség.

Ez pedig elvisz minket ahhoz a felismeréshez, hogy a migráns munkavállalók – ha végül munkát találnak – sokkal jobban függnek munkáltatóiktól, mint az adott országban honos munkavállalók többsége.²³

A munkáltatók pedig általában felismerik ezt a lehetőséget és olyan munkakörökben, mely nem tesz szükségessé személyes kapcsolatokat, komolyabb megbízhatóságot, vagy szaktudást, illetve ahol nem szükséges hosszútávon tervezni ugyanazzal a munkavállalóval, a fogadó ország munkavállalói jóval nagyobb szabadsággal foglalkoztatják

²² Adatok forrása: OECD: Trends in international migration. Annual report 2002.

²³ Miután pedig a migráns munkavállaló sokkal többet veszíthet munkáltatója kedvezőtlen döntése, esetleg elbocsátása folytán, így sokkal jobban alá is veti magát a munkáltatónak, s több körülményt hajlandó eltűnő, vagy tolerálni, mint honos munkavállaló társai, hogy ennek segítségével a létfenntartásához szükséges munkahelyét megőrizze.

ezeket a munkavállalókat.²⁴ Nézzük meg, miben nyilvánul meg a munkáltatónak ez a magatartása!

Először is a számunkra első kézben legfontosabb szempont az alacsonyabb munkabér. A másik országból érkező munkavállaló egészen eltérő árkörülményekhez és bérezési rendszerekhez van hozzászokva, mint egy honos munkavállaló, ezért gyakran előfordul, hogy a migráns munkavállaló ugyanannak a munkának az elvégzését jóval olcsóbban is vállalja, mint egy honos munkavállaló, akár annyira drasztikusan alacsonyan, ami még az adott ország minimális bérre vonatkozó rendelkezéseit sem veszi figyelembe.

Másodszor a minimálbér alatt munkavállalókat foglalkoztató munkáltató munkavállalóit általában nem jelenti be, s minden engedély, dokumentáció, vagy szerződés nélkül foglalkoztatja, így kerülve meg a közterhek és a járulékok megfizetésére vonatkozó kötelezettségét. Sajnos ez az a pont, ahol a munkavállaló a leginkább kiszolgáltatottá válik, hiszen ha munkaviszonyát nem jelenti be, akkor nem kerül a hatóságok látókörébe, így pedig szolgálati időt nem szerez, a járulékok megfizetésének elmulasztása miatt pedig egészségügyi, vagy egyéb baleseti ellátásra sem szerez jogosultságot.²⁵

A migráns munkavállalókat fenyegető harmadik problémafaktor az, hogy a munkáltatók gyakran spórolás céljából jóval veszélyesebb módon és körülmények között foglalkoztatják őket, mint a honos munkavállalókat. Ez több módon valósulhat meg:

1. Egyik gyakori lehetőség, hogy a munkáltató a munka kivitelezésének rövid határideje miatt, vagy akár egyszerűen csak takarékosági célból nem gondoskodik megfelelő védőfelszerelésről, vagy védőeszközről, esetleg a munkavállalót közvetlenül védő egyéb jogszabályi előírások betartásáról, s ez közvetlenül növeli a munkabaleset, illetve a foglalkozási megbetegedések kockázatát.

2. Másik gyakori lehetőség, hogy a munkáltató nem biztosítja a munkavállalók számára a jogszabály által megkövetelt munkaközi szünetet, illetve a megengedettnél tovább dolgoztatja őket, hogy így kovácsoljon még nagyobb előnyt az amúgy is alacsony óradíjakból. Ez a fajta munkáltatói magatartás pedig odáig vezet, hogy a munkavállalók kimerültségük, s fáradtságuk folytán egy relatíve kevésbé veszélyes munkakörben is könnyebben szenvednek munkabalesetet, vagy betegszenek meg valamely foglalkozási ártalom miatt.

3. A harmadik gyakori lehetőség, hogy a munkáltató tisztában van a munkabaleset, vagy foglalkozási megbetegedés kockázatával, azonban ezzel nem foglalkozik, pusztán amiatt, hogy a munkavállaló ideiglenesen tartózkodik az országban. Bízik a felelősség alóli mentesülésben, reménykedve, hogy a munkaviszony relatíve rövid időtartamát követően a munkavállaló hazatér egy másik országba és majd ott kezd el a kialakult betegségekkel küzdeni, az ottani egészségbiztosító segítségével, a felelősségi rendszer pedig soha nem jut el a külföldi munkáltatóhoz. Ez a fajta magatartás különösen a foglalkozási megbetegedések kapcsán gyakori. Ilyenkor fordul elő gyakran, hogy a munkáltató nem tesz eleget olyan kötelezettségeinek, mint a veszélyes anyag közelében töltött

²⁴ A munkáltatók ilyenkor gyakran nem érzik kötelezettségüknek a foglalkoztatásra vonatkozó jogszabályok betartását, s a munkaviszonnyal kapcsolatos gyakorlatuk is gyakran azt támasztja alá, hogy a migráns munkavállalókat amolyan „másodlagos emberekként” kezelik, akik nem rendelkeznek ugyanazokkal a jogokkal, mint mások.

²⁵ Tetézi ezt a problémát még az is, hogy a migráns munkavállalóknak a fogadó ország jogszabályaira vonatkozó hiányos ismerete, illetve a fogadó országban számára jelentkező nyelvi nehézségek lehetetlenné teszi, hogy megbizonyosodjon munkaviszonyának bejelentéséről és a járulékfizetési kötelezettségnek történő elégtétléről.

munkaidő mérése, ennek maximális tartamának betartása, a levegőben, vagy környezetben lévő veszélyes anyag mérése és a határértékeknek való megfeleltetése. E helyett bizonyodik benne, hogy a következmények őt már nem érinthetik. Ez a magatartás sajnos különösen is gyakori, s éppen azért elítélendő, mert a munkáltató tudomással bír arról, hogy munkavállalója életét és testi épségét károsodásnak és veszélynek teszi ki.²⁶

4. A negyedik munkavállalói magatartás, ami sok esetben hozzájárul a munkabalesetek és foglalkozási megbetegedések magas voltához az a munkáltatói hozzáállás a migráns munkavállalóhoz, amit legegyszerűbben talán úgy foglalhatunk össze, hogy meglátásuk szerint ezekért a munkavállalókért „nem kár”.²⁷ Ennek a felfogásnak eredményét sajnos a mai napig is gyakran láthatjuk dél-európai tagállamokban, így Olaszországban, Görögországban, vagy Spanyolországban, ahol a Romániából, Bulgáriából, Moldáviából érkező munkavállalókat nagy számban, bejelentés és bármilyen hivatalos dokumentáció nélkül foglalkoztatják építkezéseken a legalapvetőbb, legminimálisabb munkavédelmi szabályok betartása nélkül.²⁸

A migráns munkavállalók tehát jelentős többletterheket és többletkockázatokat hajtlandóak elviselni, mint honos társaik, s ez egyértelműen a velük szemben gyakorolt diszkriminációra vezethető vissza. A diszkrimináció azonban mindezekben a veszélyes és káros hatásokon túl további hátrányokat is hordoz.²⁹ Vagyis a migráns munkavállalókat csak bizonyos típusú munkakörökben bizonyos típusú munkák elvégzésére alkalmazzák. Ebből a szempontból két fajsúlyos csoportot különböztethetünk meg. Az egyik a szaktudásáért alkalmazott, professzionális ismeretekkel rendelkező munkavállaló, akit elsősorban technikai-technológiai munkakörben, magas szaktudást, gyakorlatot és képzettséget igénylő pozícióban alkalmaznak. Természetesen a migráns munkavállalókat érő hátrányok itt egyáltalán nem érezhetőek, sőt, ők azok, akik munkavédelmi szempontból sincsenek jelentősebb kockázatnak kitéve a honos munkavállalóknál.

A másik munkaköri csoport, amelyben migráns munkavállalókat alkalmaznak, az az angol nyelvű szakirodalom által egyszerűen három „d”-nek nevezett munkaköröket foglalja magában.³⁰ Természetesen a fentiekben hangsúlyozott veszélyek egyértelműen a munkaerőpiacnak erre a részére szegmentálódott munkavállalókra vonatkoznak. Vizsgáljuk meg, hogy pontosan melyek azok a munkaterületek, ahol migráns munkavállalókat alkalmaznak három d-s munkakörben.

Az első és leggyakoribb a mezőgazdaság.³¹ Ezen túlmenően a mezőgazdaságban elősegíti még a migráns munkavállalók alkalmazását az a tény is, hogy a migráns munkavállalók jelentős része csak az év adott időszakában vállal külföldön munkát, vagyis szezonális munkásként jelennek meg a fogadó ország munkaerőpiacán. A mezőgazdaság pedig pont egy olyan terület, ahol a szezonális munka kielégíti a munkaerő iránti igényt. A mezőgazdaságban dolgozó migráns munkavállalók számára a legna-

²⁶ Ezzel a magatartással szembeni fellépés meglátásom szerint az Európai Unió szabályozásának egyik legfontosabb feladata, melynek során nyilvánvalóvá kell tenni a munkáltató számára, hogy az unió határai nem jelenthetnek akadályt felelőssége megállapítása során.

²⁷ Vagyis gyakran olyan diszkrimináció érvényesül a munkavállalókkal szemben, ami egyenesen emberi méltóságukat, mint legalapvetőbb alapjogot, elidegeníthetetlen emberi jogukat sérti.

²⁸ A munkabaleset és a halálos munkabaleset sajnos mindennapos ezeken a munkahelyeken és a jelen helyzetben hatékony fellépés ezzel a jelenséggel szemben nem várható.

²⁹ Így például egyértelműen a migráns munkavállalók munkaerőpiaci szegmentálódásához is vezet.

³⁰ A három d vagyis dirty, dangerous, demanding, vagyis mocskos, veszélyes és megterhelő.

³¹ Mivel ez a legtípikusabb megerőltető és úgymond koszos munka, amelyre nem, vagy csak nagyon nehezen és kis létszámban találhatnak honos munkaerőt, illetve amelyre sajnálnák azt az összeget, amit egy honos munkavállaló munkabér címén elkérne.

gyobb veszélyt az jelenti, hogy a munkáltatók gyakran kihasználják a munkavégzés ellenőrizhetetlenségét, s ennek megfelelően a mezőgazdaságban dolgozó migráns munkavállalóknak egy jelentős része bejelentés nélkül dolgozik, aminek következménye, hogy ellátásokra sem szereznek jogosultságot. A mezőgazdasági munka terén foglalkozási megbetegedés általában annak következménye, hogy ezek a munkavállalók korlátlanul ki vannak téve az időjárás viszontagságainak, így akár a hűvös, esős időnek, akár a tűző napsütésnek és kánikulának, ami ellen általában hatékonyan védekezni nem tudnak.

A kevésbé kívánatos, megterhelő munkák irányába szegmentálódott migráns munkavállalók másik nagy munkaterülete az építőipar.³² Ennek egyenes következménye, hogy a migráns munkavállalók jelentős része is feketén dolgozik az ilyen jellegű munkahelyeken. Jelen pillanatban pontos statisztika nem létezik, pontosnak, vagy kellően közelítőnek nevezhető becslés pedig alig képzelhető el arról, hogy mennyi migráns munkavállaló dolgozik az építőiparban. Gyakori, hogy az építőiparban végzettséget, szakképesítést, vagy egyszerűen csak gyakorlatot szerzett munkavállalók próbálják ismereteiket más Európai Unióba tartozó tagországban kamatoztatni. E tekintetben jellemző, hogy a keleti, közelmúltban csatlakozott tagországok állampolgárai keresik fel a fejlett gazdasággal rendelkező államokat és vállalnak olcsón munkát, melynek jövedelme számukra – otthonukba visszatérve – igen kedvezőnek számít. Sajnos ezen a területen merül fel a leggyakrabban munkahelyi baleset, illetve annak is a halálos formája, mivel ezekre a munkavállalók a munkavégzés helyénél és jellegénél fogva fokozottabban vannak kitéve a baleset, így például az épületekről történő leesés veszélyének. Eből fakadóan több európai országban találhatunk rendkívül ijesztő baleseti halálozási statisztikákat a migráns munkavállalók körében, melyek közül talán a legfeltűnőbb a román munkavállalók halálozási aránya Olaszországban. Az építőipar másik nagy veszélye, hogy a rendkívül balesetveszélyes munkakörülmények általában be nem jelentéssel, illetve a járulékfizetés elmaradásával társulnak, így sajnos a munkavállalók, illetve szükség esetén családjuk is ellátás nélkül marad.³³

A migráns munkavállalók szegmentált foglalkoztatására kerül még sor nagy létszámban a vendéglátóiparban, így mindenekelőtt a szezonális vendégétkeztetésben és szállásolásban, ahol a migráns dolgozók általában a tisztítási, takarítási, mosogatási és mosodai feladatokat kapják.³⁴

A migráns munkavállalók ezeken kívül több iparszektorban is a megterhelő és a honos lakosság számára általában visszaszató munkakörökre szegmentálódnak.

A migráns munkavállalók kapcsán megfigyelhető további jelenség, hogy a migráns munkavállalók általában sokkal túlképzettebbek, mint amekkora ismeretet a fogadó országban elvégzendő munkájuk igényelne, így gyakorta jelentősen ismereteik és képzettségük alatt kerülnek foglalkoztatásra. Ez mégsem csökkenti a balesetek veszélyét a migráns munkavállalók gyakori nyelvismeret-hiánya miatt.

³² Szomorú tény hazánkban is, hogy ez az az iparterület, ahol a be nem jelentett munkavállalók száma a legnagyobb és a felügyeleti hatóságok minden erőfeszítése ellenére sem csökkenthető jelentős mértékben.

³³ A be nem jelentés természetesen magával hozza azt a tényt is, hogy a migráns munkavállalókat ért baleseteket sem jelentik be az esetek jelentős részében, így ezekről nemcsak pontos statisztika nem készülhet, de nincs biztosítva az sem, hogy a tipikusan veszélyes munkahelyek az ellenőrzést végző hatóságnak a látókörébe kerüljenek és ennek megfelelően a tagállamok tényleges változást eszközöljenek.

³⁴ A vendéglátóiparban történő foglalkoztatás szintén rendelkezik a földművelésben történő foglalkoztatás szezonális jellegével, azonban a munkakörülmények itt relatíve biztonságosnak nevezhetőek.

Az Európai Unió szociális dimenziójának koordinációs jogforrásai

Az Európai Unió normáinak megfogalmazása gyakran kissé ambivalens jellegű, helyenként elméleti, helyenként gyakorlati vonásokat mutat. Így van ez a szociális jog és a munkahelyi balesetek megelőzését szorgalmazó normák többségénél is, ahol az Unió az elérni kívánt társadalmi állapotot fogalmazza meg, azonban a normák minél pontosabb betartatása érdekében arra kényszerül, hogy igenis részletekbe menő, aprólékosan szabályozó normákat alkosson. Az eredmény pedig az, hogy az általános, modell jellegű szabályozás mellé az európai normák iparterületenként különböző, eltérő szabályokat tartalmaznak, melyek csak egy-egy szűkebb terület kapcsán fogalmazzák meg az irányadó munkavédelmi és baleset-megelőzési előírásokat.

Ha végigtekintjük azokat a normákat, melyeket az EU a munkabalesetekkel, illetve az európai szociális modellel összefüggésben alkotott, akkor megállapítható, hogy a szervezet tartózkodik attól, hogy jelentősen beavatkozzon a tagállamok jogába, s ennek megfelelően átfogó, minden tagállam számára kötelező és közvetlenül alkalmazható rendelet nem született. Ez talán nem is lenne célravezető, hiszen egy szolidáris társadalom képét alapul véve elképzelt szociális rendszer teljesítőképesége alapvetően az adott államok gazdasági teljesítőképeségétől függ. Egységes rendszer kiépítése így egyes államok számára³⁵ túlzott terheket jelenthet, mely végeredményben az egészségügyi rendszer működését lehetetlenítené el. Így elsősorban határozatok, s a szociális rendszerek kapcsán még gyakrabban ajánlások határozzák meg az unió által kívánt, elérendőnek megjelölt célokat.

Az Európai Unió szociális modelljét felépítő normákat azok tartalma szempontjából két részre választhatjuk. Egyfelől megkülönböztetjük azokat, amelyek – a munkahelyi balesetek kapcsán – a szűkebb értelemben vett munkavédelemmel foglalkoznak, majd azokat, melyek a szociális ellátórendszerekkel, az ellátásokkal összefüggésben határoznak meg szabályokat.

Először vizsgáljuk meg a közösségi munkavédelemmel, vagyis a szűkebb értelemben vett munkahelyi baleset-prevencióval foglalkozó közösségi szintű jogszabályokat! Mint láthattuk, ezek elsősorban irányelvek formájában kerültek megfogalmazásra az első, illetve második akcióprogram keretében 1978 és 1982, valamint 1982 és 1986 között.

1978. június 29-én fogadták el a 78/610/EGK irányelvet, mely a vinil-klorid vegyülettel dolgozó munkavállalókat védő tagállami jogszabályok közelítését szolgálta.³⁶ A vinil-klorid rákkeltő hatását már évtizedekkel ezelőtt tudományosan bizonyították, azonban széles körben használt műanyag termékeknek gyakori alapanyaga. Így a műbőr cipők, valamint azok talpa mellett ebből az anyagból készül a PVC³⁷, illetve több műanyag flakon is, melyek mindig hordoznak magukban kockázatot, azonban elégetésükkel, vagy hevítésükkel különösen is veszélyes gázok szabadulnak fel, így azok a munkavállalók, akik effajta termékek előállításánál dolgoznak általában külön védelemben,

³⁵ A korlátozottabb gazdasági lehetőségekkel rendelkező keleti államok számára különösen is megterhelő lenne ez.

³⁶ A vinil-klorid műbőr készítésénél használt anyag, s ennek megfelelően gyakran alkalmazzák a cipőiparban, ahol európai szinten is jelentős számú munkavállaló van kitéve a hatásának.

³⁷ PVC azaz poly-vinil-clorid.

munkaidő-kedvezményben részesülnek, esetleg gyakoribb szűrővizsgálatra kötelesek.³⁸ A 78/610/EGK irányelv tehát foglalkozási megbetegedés megelőzését próbálta elérni.

Valamivel általánosabb szabályokat fogalmazott meg az 1980-ban elfogadott 80/1107/EGK irányelv, amely a kémiai, fizikai és biológiai hatóanyagoknak kitett munkavállalókra vonatkozó jogszabályok egységesítésére törekedett. Bár ez az irányelv általánosabb szabályokat tartalmaz, mint a két évvel korábbi, még mindig csak egy viszonylagosan körülhatárolt munkavállalói csoport kapcsán határoz meg foglalkozási megbetegedés megelőzését célzó prevenciós szabályt, méghozzá azok vonatkozásában, akik foglalkozásuknál fogva rendszeresen és jelentős mértékben ki vannak téve az irányelvben nevesített károsító anyagok hatásának, s ebből fakadóan fokozott veszélynek.

Az akcióprogramok fordulóján, 1982 júliusában elfogadott 82/605/EGK irányelv továbbra is eseti jellegű, konkrétabb területre vonatkozó szabályokat tartalmaz, amikor az ólomtartalmú³⁹ ötvözetek és ezek ioni összetevőinek káros hatásának kitett munkavállalók kapcsán rendel el fokozott védelmet. A nevezett irányelv a megbetegedések megelőzése érdekében korlátokat állít fel, vagyis olyan határértékeket állapít meg, melyek fennállása esetén a munkavállalókat a munkavégzés helyéről evakuálni kell. Az irányelv ezen túlmenően arról is rendelkezik, hogy mi a teendő akkor, ha a határérték alatti, de azt megközelítő értékeket mérnek a munkahelyen.⁴⁰ Az irányelv nem általános érvényű, csak az irányelv kezdetén meghatározott munkavégzési helyekre vonatkozik, ahol a határérték az irányelvben jelölt szintek valamelyikét eléri.⁴¹ Az irányelvben szereplő, s az irányelv alkalmazhatóságát megjelölő felsorolás azonban nem taxatív jellegű, így egyéb munkakörök is beleérthetők, ha azok nem minősülnek nevesített kivételnek.

Több mint egy évvel később készült el a 83/477/EGK irányelv, mely az azbeszt⁴² jelentősen káros hatásának kitett munkavállalók védelméről szól. Az azbesztnek hat, az irányelvben meghatározott szilikátja kapcsán állapít meg a jogszabály határértékeket, melyek 8 órás egy légtérben tartózkodás alapulvételével kötelezik a munkáltatót speciális lépések megtételére, így mindenek előtt a munkavállalók tájékoztatására, illetve egészségügyi felügyelet biztosítására.

A második akcióprogram lezárásaként 1986-ban keletkezett egy újabb speciális jellegű szabályozás. A 86/188/EGK irányelv a jelentős zajhatásoknak kitett munkavállalók védelméről rendelkezik. A zajszennyezés káros hatásai kapcsán a mai jogalkotás már nemcsak ennek a munkavállalókra gyakorolt hatásával, hanem általánosan, környezeti hatásával is foglalkozik. A munkaviszony során foglalkozási megbetegedés formájában szerzett halláskárosodás, súlyosabb esetben hallás-elvesztés megelőzése érdekében határoz meg értékhatárokat a jogszabály. Fontos, hogy ezek nem esnek egybe a környezetvédelmi határértékkel, s a károsító hatást egy napi 8 órás periódus alapulvételével kell érteni. A munkáltatók kötelessége védőfelszerelés biztosítása, azonban ez önmagában nem elegendő feltétel, a zajkibocsátást határérték alatt kell tartani.

³⁸ Sajnos ezek az intézkedések is csak kevésbé csökkentik a veszélyes anyag által jelentett kockázatot.

³⁹ Az ólom a szervezetben folyamatosan, apránként felhalmozódó mérgező anyag, mely súlyosan károsítja a légző rendszert, a véréjteket és így a keringést, s végeredményben halálos eredményre vezethet.

⁴⁰ Ilyen esetekre általában folyamatos megfigyelést, tájékoztatást, s folyamatos orvosi felügyeletet tesz kötelezővé.

⁴¹ Maga az irányelv is megjelöl azonban olyan munkavégzési helyeket, ahol nem alkalmazható.

⁴² Az azbeszt kémiai szempontból magnéziumszilikát, más néven szerpentin. Szálas szerkezetű rétegszilikát, melynek ipari felhasználása egészen a 70-es évekig jelentős volt.

Miután megvizsgáltuk a legfontosabb irányelveket, melyek egy-egy speciális területen dolgozó munkavállalókat védenek, térjünk ki az általánosabb szabályokra, melyeket a 89/391/EGK irányelv⁴³ tartalmaz, az Európai Uniónak a munkavédelemmel és munkahelyi baleseti prevencióval foglalkozó legfontosabb irányelve.

Az irányelv ön maga alkalmazási körét is akként határozza meg, hogy alkalmazható minden köz- és magánvétekenységi ágazatra, így egyértelműen a legszélesebb alkalmazhatósági körrel rendelkező irányelvről van szó. Az irányelv lényegében feladatokat határoz meg, melyeknek teljesítése esetén a munkahelyi balesetek, foglalkozási megbetegedések kockázata csökkenthető, s ezeknek a feladatoknak az ellátásával alapvetően a munkáltatót bízza meg. Nem kétséges tehát az irányelv felelősségi rendszere: minden felelősség a munkáltatót terheli annak érdekében, hogy az irányelvben felsorolt feladatok elvégzésre kerüljenek. Ez a munkavállaló anyagi felelősségét is megalapozhatja⁴⁴ a nevezett intézkedések be nem tartásáért, sőt, a nemzeti jogszabályok keretei között továbbgondolva ezt a jelenséget, azt is megállapíthatjuk, hogy a munkáltató helytállási kötelezettsége esetlegesen egy visszkereseti igény formájában is megáll azokkal a társadalombiztosítási szervekkel szemben, amelyeknek azért kellett a munkavállalót kezelni, vagy azért kell őket vagy hozzátartozóikat folyamatos anyagi ellátásban részesíteni, mert a munkáltató jelen irányelvből fakadó kötelezettségeit nem tartotta be. Az irányelvben meghatározott előírások minimális követelményrendszert tartalmaznak ugyan, melyekkel kapcsolatosan a tagállamok szigorúbb szabályokat alkalmazhatnak.⁴⁵

A munkáltatónak az irányelv értelmében megjelölt többletfeladatai mindenek előtt a következők: Minden munkakör vonatkozásában kockázatelemeléseket kell készítenie, rendelkezésre kell bocsátania a munkavédelmi eszközöket és védőfelszereléseket, nyilván kell tartania a munkabaleseteket, ezeket a megfelelő nemzeti hatóságok felé jeleznie kell, gondoskodnia kell a tűzvédelmi szabályok betartásáról, a menekülési útvonalak akadálymentes fenntartásáról, a munkavállalókat megfelelő munkavédelmi, biztonsági oktatásban kell részesítenie, biztosítani kell a munkavállalói érdekvédelmi szervek működését.

Az európai szociális modell keretében a jogi normák másik nagy csoportját a szociális joghoz közvetlenebbül kapcsolódó szabályok jelentik, melyek közül a kettő legjelentősebb a 92/441/EGK ajánlás a szociális védelmi rendszerek keretében biztosítandó szociális támogatások és források kritériumrendszeréről, valamint a 92/442/EGK ajánlás a szociális védelmi célkitűzések közelítéséről.

A migráns munkavállalók szociális biztonságával összefüggő szabályok

A migráns munkavállalók fokozott veszélyeztetettsége ténykérdés, s egyértelmű az is, hogy önmagában a munkavédelmi jellegű prevenciós szabályozás nem lehet elegendő annak kiküszöbölésére, hogy ezeket az embereket joghátrányok ériék. Gondolni kell arra az esetre is, amikor a munkavállaló ténylegesen balesetet szenved, megbetegszik és

⁴³ A Tanács 89/391/EGK irányelve a munkavállalók munkahelyi biztonságának és egészségvédelmének javítását ösztönző intézkedések bevezetéséről.

⁴⁴ Az anyagi felelősség kizárólag a tagállami jogrendszer keretei között realizálható.

⁴⁵ Az előírások jelentős újításokat jelentettek elfogadásukkor, mára azonban valamennyi tagállam nemzeti jogában alkalmazza őket.

valóban ellátásra szorul. Melyik az az intézmény, amelyik ilyen esetben ellátásra köteles? Milyen feltételekkel? Hogyan kerül mindez finanszírozásra?

Az Európai Unió 1408/71/EGK rendelete, az úgynevezett „koordinációs rendelet” szabályozza a különböző tagállamok állampolgárainak másik tagállam területén történő munkavégzéséhez kapcsolódó szociális kérdéseket. A koordinációs rendelet jelent eligazodást abban, hogy melyik országban kell teljesíteni a járulékfizetést és az ellátás melyik tagállam területén illeti meg a migráns munkavállalót.

A koordinációs rendelet az EU eddigi egyik legismertebb, a gyakorlatban az egyik leggyakrabban alkalmazott szabálya. Mi sem bizonyítja ezt jobban, mint hogy nemcsak a szűkebb értelemben vett EU területén alkalmazható a rendelkezés, hanem egy tágabb körben⁴⁶ az unióban tagi státusszal nem rendelkező államok is alkalmazzák.⁴⁷

A rendelet ismer ez alól kivételeket. A rendeletben felsorolt szabályok nem alkalmazhatók az alábbi négy munkavállalói csoportra:

– *a kiküldetés keretében munkát végzők.* Az ő esetükben a kiküldetés pontos szabályait a tagállami munkajog határozza meg. Az ok, amiért kikerülnek a rendelet hatálya alól, elsősorban ott keresendő, hogy itt nem érvényesül a jogviszony tagállamok közötti jellege. A munkavégzés elsősorban inkább tagállami jellegű, s ettől a felek csak ideiglenesen és kizárólag a munkavégzés helye tekintetében térnek el, s ez nem igényli új, illetve eltérő szabályok alkotását. A kiküldetésben dolgozó munkavállalók esetében a külföldi tartózkodás amúgy is egyértelműen ideiglenes jellegű, hiszen a kiküldetés lényege, hogy a munkavállaló tulajdonképpen ugyanannak a munkáltatónak az irányítása alatt marad, ahol korábban is volt, pusztán egy-egy munkafeladat elvégzése érdekében kell külföldön tartózkodnia.⁴⁸ Igaz ugyan, hogy a kiküldetésnek egy éves felső határa van, azonban ez az időtartam legfeljebb egy alkalommal, legfeljebb ugyanekkora időtartammal hosszabbítható meg, vagyis legfeljebb újabb 12 hónap kiküldetés rendelhető el a munkavállaló vonatkozásában. Ez természetesen már egy egészen jelentős időtartamú kinttartózkodást feltételez, így ez akár visszaélésekre is okot adhatna. Ennek elkerülése érdekében a jogszabály a felváltás tilalmát alkalmazza, vagyis tiltja azt, hogy egy, illetve kettő év eltelte után a munkavállalót egy másik munkavállaló váltsa fel a kiküldetésben. Természetesen a jogszabály ezzel azt igyekszik megelőzni, hogy a munkáltató úgy bújjon ki a fogadó államban járulékfizetési kötelezettsége alól, hogy a külföldi foglalkoztatást kiküldetésnek álcázza. A kiküldetésnek a szabályait tehát, melyeket a közösségi jog alapján a tagállami jog határoz meg, közösségi szinten a közösségi irányelvek korlátozzák.

– *az utazó személyzet.* Azok a munkavállalók tartoznak ebbe a csoportba, akik valamilyen szállító járművön⁴⁹ teljesítenek szolgálatot munkaviszony keretében. A hajókon, vonatokon, határokon áthaladó buszokon, repülőgépeken, illetve nyerges vontatókon dolgozó sofőrök, illetve személyzet esetében azért indokolatlan a koordinációs rendelet

⁴⁶ Így a koordinációs rendelet területi hatálya kiterjed az EU-n túlra, az Európai Gazdasági Térségre, ahol alkalmazza többek között Norvégia, Izland, s Liechtenstein is, de még a rendeletet külön megállapodás alapján alkalmazó Svájc is

⁴⁷ A koordinációs rendeletet kell alkalmazni minden munkavállalóra, aki az Európai Unió valamelyik tagállamának állampolgára, illetve, aki valamelyik tagállamban állandó lakhellyel rendelkezik, s munkáját nem állampolgársága, illetve állandó lakhelye szerinti országban végzi, hanem egy olyan, ettől eltérő országban, mely szintén az Európai Unió tagállama.

⁴⁸ A kiküldetés ideiglenessége megmutatkozik abban, hogy a kiküldetésnek időbeli felső határa van, ami magyar szabály szerint is és a közösségi irányelvek szerint is legfeljebb 12 hónap lehet.

⁴⁹ Legyen az akár áru, akár személyszállítás.

alkalmazása, mert általában csak áthaladnak egy-egy tagországon, vagy csak ideiglenesen tartózkodnak a tagállam területén. Ez idő alatt a jármű honossága szerinti államban lévő munkáltatóval vannak folyamatos kapcsolatban, tőle kapnak utasításokat, így munkavégzésük helye végeredményben inkább a kiküldő ország, semmint az, ahol a munkavállaló az adott pillanatban tartózkodik. Egyértelmű, hogy felesleges lenne a pár órahosszát meg nem haladó tartózkodás esetén külön biztosítási jogviszonyt létesíteni egy ún. fogadó állammal.

– *a külképviseletek tagjai és alkalmazottai.* A külképviseletek működésének alapja, hogy a külképviselet területe a fogadó állam joghatósága alól kivett területnek minősül, vagyis a külképviselet mentességet élvez a fogadó állam jogszabályainak zöme alól, így például a büntető joghatóság alól is. Ilyen szempontból azt a vélelmet kell elfogadnunk, hogy a külképviselet valójában a küldő állam területe. Miután pedig a külképviseletek alkalmazottai is elsősorban a küldő állam állampolgárai, így valójában úgy kell tekintelnünk, hogy a küldő állam állampolgárai dolgoznak a küldő állam területén, vagyis szó sincs migráns munkavállalókról. Sőt, hosszabb-rövidebb ideig, vagy akár ideiglenesen történő külföldi munkavállalásról sem.

– *az országhatárokon átnyúló munkahelyeken foglalkoztatott személyek.* A rendelet hatálya alól kivett következő, negyedik munkavállalói csoport azokat a személyeket foglalja magában, akiknek az esetében a munkaviszony, s ezáltal a munkavállaló is egyértelműen egy adott országhoz kötődik, s ebben nem jelent változást az a tény sem, hogy a munkavállalónak munkafeladatai elvégzéséhez ideiglenesen egy másik ország területére kell átmennie.

– *köztisztviselők.* Szintén kivételt képeznek a koordinációs rendelet hatálya alól azok a személyek, akik nem klasszikus munkaviszonyban, hanem az állam és a munkavállaló között speciális, többeltkötelezettséget tartalmazó közszolgálati jogviszonyban kerülnek foglalkoztatásra. Nyilvánvaló, hogy itt teljesen egyértelmű a szorosabb kötődés a küldő államhoz, s nincs szükség a koordinációs szabályok alkalmazására.

A fent megjelölt munkavállalói csoportok nem tartoznak a migráns munkavállalók közé, mivel külföldi munkavégzésük valójában ideiglenes, továbbra is ugyanannak a munkáltatónak az irányítása alá tartoznak, illetve a külföldi tartózkodás az ő esetükben pusztán a rendes munkavégzésnek egy eleme. Így az ő esetükben a koordinációs rendelet alkalmazása helyett azt a vélelmet kell fenntartani, hogy ők belföldi munkavállalók.

A kiküldetésben ideiglenesen külföldön tevékenykedők, valamint a szállítóeszközök vezetői és személyzete szempontjából tehát egyaránt a küldő ország biztosítási jogviszonya működik, a küldő országnál fennálló biztosításuk folyamatosnak tekintendő. Ez azt is jelenti, hogy a küldő országban a küldő ország szabályai szerint kell megfizetni utánuk a küldő ország által meghatározott mértékű járulékokat is. Ezzel szemben a fogadó országban sem járulékos fizetésére nem kötelesek, sem speciális külföldi biztosítási jogviszony nem jön létre. Azt, hogy a kiküldetésben dolgozó munkavállaló után a járulékok a kiküldő országban megfizetésre kerülnek, s ott biztosítottak minősül, az úgynevezett E101 jelű nyomtatvánnyal igazolható. Kiküldetést megelőzően a Megyei Egészségbiztosítási pénztárnál igényelhető az E101-es nyomtatvány, mely 12 hónapra szól – a kiküldetés maximális időtartamának megfelelően. A nyomtatvány kiállításánál elsősorban a munkáltató nyilatkozatát kell figyelembe venni a kiküldetésre vonatkozóan, s a munkáltató székhelye szerint illetékes Megyei Egészségbiztosítási Pénztárnak azt is vizsgálnia kell, hogy előzetesen sor került-e járulékos megfizetésére.

Az E101 jelű nyomtatvány csak a biztosítás fennálltát igazolja, azonban elsődleges célja nem az, hogy a munkavállalót külföldön, a fogadó országban egészségügyi ellátásra jogosítsa. Ennek megfelelően lehetőség nyílt egy másik nyomtatvány, az úgynevezett E111-es jelű nyomtatvány igénylésére, mely a munkavállalót a külföldi országban, azaz a fogadó ország területén a szükségessé váló orvosi kezelések igénybevételére jogosította. Később az E111-es jelű formanyomtatványt az úgynevezett európai egészségbiztosítási kártya váltotta fel, mely kiküldetéstől függetlenül kiállítható legfeljebb 12 hónapos időtartamra, s ennek segítségével biztosítása terhére más EU-államokban vehet igénybe szükségessé váló orvosi kezeléseket az igénylő.

Az E111-es nyomtatvány, illetve annak megszűnését követően az európai egészségbiztosítási kártya⁵⁰ azonban kizárólag egészségügyi ellátásra, vagyis egy természetbeni szolgáltatásra jogosít, melyet a fogadó országhoz, vagyis nem az igénybevevő biztosítása szerinti országhoz tartozó rendszerben, egészségügyi intézményben, orvosnál vesznek igénybe. Egészen más a helyzet a pénzbeli szolgáltatásoknál, melyek teljes egészében tagállami keretek között maradnak. A pénzbeli ellátásokra a kiküldetésben lévő, illetve a fentiekben megjelölt csoportok valamelyikébe tartozó munkavállaló a saját országának szabályai szerint lesz jogosult.⁵¹ A pénzbeli ellátások terén tehát a fogadó ország biztosítási intézetének nem kell aktivizálódni, ez olyan formában folyósítható, ahogyan a vélelem is fennáll, vagyis mintha a munkavállaló el sem hagyná a küldő ország területét.⁵²

Nézzük meg tehát azt a fentiek alapján, hogy mi történik akkor, ha egy magyar munkavállaló kiküldetése során munkabalesetet szenved. A magyar munkavállaló magyar munkáltatónál dolgozik munkaviszony keretében, s a munkáltató elrendeli a munkavállaló kiküldetését, melynek alapján a munkavállaló a Magyar Köztársaság határain kívül köteles munkát végezni.⁵³ A kiküldetésre az Európai Gazdasági Térség egy másik államában kerül sor, ennek megfelelően a munkáltató E101 jelű formanyomtatványt, illetve megszűnése előtt E111 jelű formanyomtatványt, mai gyakorlatban európai egészségbiztosítási kártyát igényel.⁵⁴

A kiküldetésben tevékenykedő munkavállaló a külföldi munkavégzés során a munkaviszonyával, illetve a munkavégzéssel összefüggésben munkabalesetet szenved, melynek hatására egészségügyi ellátásra szorul, illetve keresőképtelenné válik. Ebben az esetben az egészségügyi ellátásra a fogadó országban ugyanúgy jogosult lesz, mint a fogadó ország állampolgárai, mivel az ellátás a külföldi tartózkodása során vált szükségessé és rendelkezik 12 hónapnál nem régebbi európai egészségbiztosítási kártyával. Az ellátást követően keresőképtelensége folytán azonban pénzbeli ellátásokra is jogosultságot szerez, melyeket a magyarországi biztosítónak kell folyósítania a magyarországi szabályok szerint. Ezzel szemben a fogadó országban tevékenykedő orvos feladata az,

⁵⁰ Az európai egészségbiztosítási kártya ingyenesen igényelhető az egészségbiztosítási pénztáraknál és kiállításától számított egy évig érvényes. A kártya akut, sürgős ellátásokra alkalmazott megoldás.

⁵¹ Ennek megfelelően a saját ország biztosító intézete folyósítja a pénzbeli ellátásokat a saját ország biztosító intézetének terhére.

⁵² Ennek megfelelően a pénzbeli ellátás mértékének meghatározásánál azokat a küldő országban kapott jövedelmeket kell figyelembe venni, amik a küldő országban érvényben lévő szabályok szerint a küldő állam számára fizetendő járulékok alapját képezi.

⁵³ Ez a kiküldetés a Munka Törvénykönyvének rendelkezései szerint a 12 hónapot nem haladhatja meg.

⁵⁴ A munkavállaló elhagyja az ország területét és munkába lép a fogadó országban, miközben biztosítási jogviszonya a Magyar Köztársaságban folyamatos, munkáltatója fizeti utána a járulékokat.

hogy a baleseti rokkantság tényét megállapítsa és közölje azt a magyarországi biztosító intézettel az E115 jelű formanyomtatványon.⁵⁵

A szolgálati idő megvizsgálásakor természetesen a külföldi kiküldetésben töltött munka is ugyanúgy számít szolgálati időnek, ahogyan a Magyarországon történő munkavégzés is annak számított.

Amennyiben azokat a munkavállalókat vizsgáljuk meg, akik nem a kiküldetés keretében, illetve nem a fent nevezett csoport valamelyikének tagjaként dolgoznak külföldön, azaz másik EU-tagállamban, akkor egészen más szabályokat találunk. A ténylegesen migráns munkavállalók, azaz azok, akik a szabad mozgás jogát gyakorolják, korábban csak úgy részesülhettek szociális védelemben, ha olyan tagállamban vállaltak munkát, amelyekkel a Magyar Köztársaságnak kétoldalú egyezménye volt a munkavállalók biztosítása, illetve egészségügyi ellátása tekintetében.⁵⁶ Magyarország Európai Unió csatlakozásával azonban ez jelentősen megváltozott, a kétoldalú egyezmények⁵⁷ hatályukat veszítették és helyükbe lépett a 1408/71/EGK koordinációs rendelet. Ez egyben azt is jelentette, hogy a szabad mozgást gyakorló munkavállalók egy jóval szűkebb körű biztosítási szabályt kaptak, azonban ezt egy jóval tágabb területi hatály tekintetében tudták kihasználni.⁵⁸

A migráns munkavállalók szempontjából a hatályos szabályok szerint kizárólagosan a munkavégzés helye számít. Vagyis akkor, ha az EU valamely tagállamának állampolgára az EU egy másik országában végez munkát munkaviszony, vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony tekintetében, akkor a bejelentési, illetve járulékfizetési kötelezettségnek abban az országban, illetve tagállamban kell eleget tenni, ahol a tényleges munkavégzés történik, függetlenül a munkavállaló származási országától, illetve a munkáltató székhelyétől.⁵⁹ Fontos szabály, hogy a koordinációs rendelet értelmében egy biztosított személynek csak egy biztosítási jogviszonya állhat fenn, vagyis nem képzelhető el az a variáció, hogy esetleg úgy minősül biztosítottnak egy másik EU-tagállamban, hogy közben származási országában is fenntartja biztosított jogviszonyát.⁶⁰ Az egy biztosítási jogviszony kizárólagossága a rendelet alapján még akkor is fennáll, hogya a másik országban egyéb jövedelemszerző tevékenységet folytat.⁶¹

A migráns munkavállalók kapcsán a finanszírozási kérdések tehát viszonylag könnyen rendezhetőek. Nem mindig ennyire egyértelmű és átlátható a migráns munkavállaló részére nyújtott ellátás.

Természetesen a migráns munkavállaló saját biztosítási jogviszonya alapján lesz jogosult egészségügyi ellátásra a biztosítási joga szerinti államban, vagyis ott, ahol tény-

⁵⁵ A fogadó ország egészségügyi intézményének véleménye alapján lesz lehetősége a magyar biztosítónak arra, hogy baleseti rokkantsági ellátásokat folyósítson.

⁵⁶ Ilyen volt például Németország, vagy Ausztria, vagy Románia.

⁵⁷ A kétoldalú egyezményeket a nemzetközi jogi terminológiának megfelelően általában bilaterális megoldásoknak nevezzük.

⁵⁸ A kétoldalú egyezmények ugyanis általában sokkal kedvezőbbek, mivel csak két érintett állam szabályait kell figyelembe venni, az egységes európai szabályozásnak pedig tekintettel kell lennie más tagállamok szempontjaira is.

⁵⁹ Vagyis a munkavégzés helyén hatályban lévő jogszabályok által meghatározott járulékokat kell megfizetni a munkavégzés helyén hatályban lévő jogszabályok által meghatározott mértékben éppen úgy, mintha az adott országnak egy saját állampolgára fizetné a járulékokat.

⁶⁰ Ez a koordinációs rendelet egyik fő alapelve, amely a dolgozatban korábban már kifejtésre került.

⁶¹ Megjegyzendő, hogy a korábbi magyar-német, illetve magyar-ausztriai egyezmények lehetővé tették, illetve legalábbis nem tiltották a kettő biztosítási jogviszony fenntartását. Ezzel szemben az EU koordinációs rendelete mereven ragaszkodik az egy biztosító által történő biztosítás szabályához.

legesen munkát végez. Ennek megfelelően főszabály szerint orvosi ellátást ott vehet igénybe, ahol dolgozik, illetve más – akár honossága szerinti – EU-tagállamban, vagy EGT tagállamban, illetőleg Svájcban úgy, mint a szabad mozgását gyakorló és biztosítási országon kívül tartózkodó munkavállaló. Ezzel szemben egészen más szabályokat találunk a pénzübeli ellátásoknál, ahol a problémát a hosszú távú ellátások vetik fel. Természetesen a pénzübeli ellátást annak az országnak a biztosítója kell, hogy folyósítsa, ahol a biztosítás fennáll, ahol a munkavállaló a járulék alapul szolgáló jövedelmet kapja, illetve ahol a munkavállaló, illetve rá tekintettel a munkáltató a járulékfizetési kötelezettségének eleget tett.⁶² Ha tehát adott EU-tagország állampolgára egy másik EU-tagországban munkaviszony keretében végez munkát és ennek során munkabalesetet szenved, akkor a keresőképtelenség idejére járó baleseti táppénzt – feltéve, hogy az adott ország joga szerint van ilyen – annak az országnak a biztosítója fogja megfizetni, ahol a munkavállalónak biztosítása van. Ez a példa változatlan marad akkor is, ha a munkavállaló közben munkahelyet vált és egy újabb – akár harmadik – országban helyezkedik el munkaviszonyban.⁶³

Ennél összetettebb problémát vet fel az az eset, amikor nevezett munkavállalóval nem munkabaleset történik, hanem foglalkozási megbetegedésben szenved. Ilyen esetben ugyanis a biztosítási esemény nem pontszerűen jelentkezik be, hanem hosszabb éveken át, s akár több helyen a munkavállalót érő hatások kumulálódásaként. Ilyen lehet például, ha a magyar állampolgárságú munkavállaló Magyarországon bányásztként dolgozik.

A tagállamok szociális jogi rendszereinek koordinációja

Hogyan érvényesíthet az Európai Unió mégis befolyást a különböző tagállamok biztosítási politikájára és ezen belül akár a baleseti biztosításra? Az egységes ellátórendszer kialakításánál jóval összetettebb, általánosabb módon, úgynevezett politikák⁶⁴ megfogalmazásával, mely a társadalom állapotára, vagy a társadalomnak valamilyen elérni kívánt állapotára vonatkozik és általában hosszú távú ütemezéssel határoz meg a tagállamok számára elérni kívánt célokat, melyeket végül a tagállamok saját jogrendszerükben, saját jogalkotásuk segítségével valósítanak meg.⁶⁵ Ezen jogharmonizációs politika mentén vázolhatunk fel egyfajta „európai szociális modellt”⁶⁶, melynek alapvető és meghatározó eleme az úgynevezett szolidáris társadalom, vagyis az a célkitűzés, hogy a társadalom minél szélesebb körre kiterjedjen az általános egészség, illetve balesetbiztosítás⁶⁷, ezáltal minél szélesebb körű legyen a felelősségvállalás és lehetőleg senki ne maradjon ellátatlanul. Az effajta általános célkitűzést persze a tagállami jogalkotás mindig jelentősen árnyalja.

⁶² Ez teljesen egyértelmű és könnyen alkalmazható szabály egy viszonylag rövid időtartamú keresőképtelenségénél, így például egy rövidebb ideig tartó táppénz esetén.

⁶³ Az új munkahelyen bekövetkezett baleset folytán szükségessé váló ellátásokat a baleset helyén fennálló biztosítási jogviszony folytán az új munkaviszonyhoz kapcsolódó biztosítónak kell finanszíroznia.

⁶⁴ A politikákat az Európai Unió angol nyelvű terminológiája alapján policy-nek nevezzük. Pl.: a szociálpolitika megjelölése: social policy.

⁶⁵ Mindez azt jelenti, hogy nincsenek jogszabályi szinten kötelezően megfogalmazott követelmények a balesetbiztosítási jog magyarországi szabályaival szemben, hanem helyette különböző célkitűzéseket megvalósító jogharmonizációs politika működik.

⁶⁶ JAKAB FERENCNÉ: *Az EU csatlakozás és a szociális igazgatás felkészülése*. Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium.

⁶⁷ A tagállamtól függően a két biztosítási forma gyakran egy jogintézmény keretében van szabályozva.

Ezeknek a politikáknak és elméleti modelleknek a kialakítása az integráció szintjén mindenképpen szükséges volt, bármennyire is nem árt az EU beavatkozni a tagállamok jogalkotásába. A szövetség alapvető célkitűzése ugyanis az volt, hogy olyan térséget alakítsanak ki, amelyben az áruk, a szolgáltatások, a személyek és a tőke szabadon áramolhat. Ezek közül a személyek és a szolgáltatás áramlása szükségszerűvé teszi a munkaerő áramlását is, vagyis azt, hogy lehetővé váljon, hogy a különböző államok állampolgárai ugyanazon munkát másik országban, munkaviszony keretében ugyanolyan, vagy legalább hasonló feltételek között elvégezhessék, mint származási országukban. Ez pedig kikerülhetetlenül felvet szociális kérdéseket, különösen az esetleges munkaügyi baleset, s az utána járó szociális ellátások kapcsán. Érdekes azonban, hogy az általános szinten, politikák szintjén megfogalmazott „európai szociális modell” jelentős mértékben tartalmaz szabályokat a munkahelyi, illetve üzemi balesetek kapcsán.⁶⁸ Fontos azonban, hogy ezeknek a szabályoknak a többsége nem a szűkebb értelemben vett szociális jog témakörébe tartozik, hanem sokkal inkább a munkavédelem területéhez. Általánosságban megállapítható, hogy az európai modellben sokkal nagyobb hangsúlyt fektetnek a prevencióra, vagyis a baleset megelőzésére, semmint a már bekövetkezett baleset következményeként szükséges anyagi kompenzációra. Hasonlóképpen megállapítható az is, hogy a már bekövetkezett balesetek kapcsán sokkal gyakoribb a rehabilitáció támogatása, vagyis a csökkent munkaképességű munkavállalónak a társadalomba való bevonása, semmint a csökkent munkaképességű munkavállaló anyagi kompenzációval történő félreállítása.⁶⁹

A 1408/71/EGK koordinációs rendelet

Az Európai Unió egyik legfontosabb célja a négy szabadság teljes megvalósulása.⁷⁰ Ezek közül társadalombiztosítási és munkajogi szempontból legfontosabb a személyek szabad mozgásának a megvalósulása.⁷¹ Lévén, hogy az Unió különböző tagállamaiban eltérő nemzeti társadalombiztosítási szabályok uralkodnak ahhoz, hogy a személyek gond nélkül élhessenek a szabad mozgáshoz, a munkavállaláshoz és a letelepedéshez való jogukkal ezeket a különböző nemzeti rendszereket össze kell hangolni.⁷² Ezt a célt szolgálják az EU koordinációs rendeletei is.⁷³ A koordináció nem jelent közvetlen beavatkozást a tagállami szociális biztonsági rendszerekbe, így megőrzi azok autonómiáját. A koordináció elsődlegesen a tagállamok szociális biztonsági rendszereinek összehangolásainak eseteit valamint a már megszerzett biztonsági jogosultságok kölcsönös elismerésének és megtartásának módját szolgálja. Mindezt kiegészítve egy szoros adminisztratív együttműködés kiépítésével.

A szociális biztonsági koordináció tulajdonképpen a közösségi szociális biztonsági jog olyan szabályainak összessége, amelyeknek célja, hogy a határon átnyúló kérdések

⁶⁸ Lévén, hogy Európa egyes államaiban ezek egységes fogalmat alkotnak.

⁶⁹ Eurostat report: Work and Health in the EU: a Statistical Portrait Data 1994-2002

⁷⁰ A négy szabadság: az áru, a tőke, a szolgáltatások és a személyek szabad áramlása.

⁷¹ Már a Római szerződés 39. cikkében rögzítésre került.

⁷² A jelenlegi 27 tagállamban kisebb-nagyobb mértékben eltérő szociális védelmi rendszerek alakultak ki. Van ahol a biztosítási típusú rendszer dominál mint például hazánkban is és van ahol a segélyezési vagy ahol az univerzális.

⁷³ Itt nem csak szűken értelmezve az Európai Uniót kell érteni hanem ki kell tágitani az Európai Gazdasági Térségre is.

szabályozása érdekében összekapcsolják egymással a nemzeti szociális biztonsági rendszereket azért, hogy a migráns munkavállalóknak, családtagjaiknak és egyéb csoportoknak védelmet biztosítsanak.⁷⁴ A koordináció mellett a másik megoldás a jogharmonizáció lehetett volna. Ez a tagállamok szociális biztonsági rendszereinek másodlagos jogalkotás útján történő közelítését, egységes jogelvek és jogintézmények bevezetését jelentette volna.⁷⁵ Ez az aránytalan nehézségek miatt végül nem valósult meg.

A Római Szerződés 42. cikke adta meg a felhatalmazást a Tanácsnak⁷⁶, hogy a szociális biztonság területén meghozzák a szükséges intézkedéseket, amelyek ahhoz kellenek, hogy biztosítsák a munkavállalók szabad mozgását. Az első elfogadott koordinációs rendelet az 1958-ban elfogadott 3. számú rendelet volt. Ez a rendelet volt hivatott biztosítani a migráns munkavállalók, a nyugdíjasok és a hozzátartozók szociális biztonságához kapcsolódó jogait.

A fentebb említett Római Szerződés 42. cikkének felhatalmazása alapján⁷⁷ a Tanács tovább finomította a szabályozást és megalkották az 1408/71/EGK rendeletet.⁷⁸

A 1408/71/EGK rendelet a szociális biztonsági rendszereknek a közösségen belül mozgó munkavállalókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról

Ezen koordinációs rendelet hatálya alá tartozó esetekben főszabály szerint a Rendelet megfelelő szabályait kell alkalmazni. Előfordulhat olyan eset, amikor a Rendelet találkozik egy bilaterális egyezményvel.⁷⁹ Például, korábban született meg az egyezmény, mint ahogy mind a két ország az Unió Tagja lett volna. Ilyen esetben főszabály szerint a koordinációs rendelet élvez elsőbbséget és a benne foglalt szabályokat kell megfelelően alkalmazni. Ez akkor lehet ha mind a két ország a Rendelet területi hatálya alá, míg maga a megoldandó kérdés a tárgyi hatálya alá tartozik. Egyedül abban az esetben kell a bilaterális egyezményt alkalmazni ha az a jogosultra kedvezőbb szabályokat állapít meg. A Rönfeldt (C-227/89) esetben⁸⁰ az Európai Bíróság kinyilvánította, hogy a közösségi jog kizárja, hogy egy közösségi munkavállaló a közösségi jog miatt veszítsen el egy szociális biztonsági kedvezményt. Sajnos gyakran előfordul, hogy a gyakorlatban a tagállamok ezt nem veszik figyelembe.

⁷⁴ Ezt a fogalmi meghatározást Gyulavári használja Penningst nyomán.

⁷⁵ *Az Európai Unió szociális dimenziója.* (szerk.): Gyulavári Tamás. Budapest, 2000. 22. old.

⁷⁶ Itt az EU egyik legfontosabb jogalkotó szervéről az Európai Unió Tanácsáról van szó, melyben a tagállamok illetékes miniszterei vesznek részt.

⁷⁷ A Római Szerződés 42. cikke szerint: „A Tanács [...] a szociális biztonság területén elfogadja azokat az intézkedéseket, amelyek a munkavállalók szabad mozgásának biztosításához szükségesek.”

⁷⁸ A Tanács 1971. június 14-i 1408/71/EGK rendeletet a szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról.

⁷⁹ Ilyen bilaterális egyezmények két ország között jönnek létre általában azzal a szándékkal, hogy a szociális jogokat kölcsönösen valamilyen szinten garantálják és, hogy biztosítsák a már egyszer jogszerűen megszerzett szociális jogok megtartását. Ez célját tekintve megfelel a koordinációs rendeletének.

⁸⁰ A Bíróság által tárgyalt Rönfeldt ügy (227/89 ECR I-323) lényege: Rönfeldt úr Dániában és Németországban is szerzett szolgálati időt. Ezt az illetékes német nyugdíjfolyósító szerv figyelembe vette a nyugdíjhoz szükséges szolgálati idő kiszámításánál. Viszont nem vették figyelembe azt a német-dán kétoldalú egyezményt amely olyan kedvezőbb szabályokat tartalmazott ami alapján magasabb összegű öregségi nyugdíj járt volna.

A tagállamok által harmadik államokkal kötött bilaterális egyezmények nyilván továbbra is hatályban maradnak a két ország jogviszonyában, ilyen esetben a koordinációs rendelet nem érvényesül.

A Rendelet 1971. június 14-én lépett hatályba. A hozzá kapcsolódó 574/72/EGK végrehajtási rendelet pedig 1972. március 21-én. Egy adott tagállam vonatkozásában a Rendelet alkalmazására a csatlakozás időpontjától kerül sor. A megalkotása idején az Unió hat tagállammal bírt, rájuk automatikusan a hatálybalépéstől kiterjedt.⁸¹ A később csatlakozó országok esetében a csatlakozástól kell alkalmazni a Rendeletet úgy, hogy mindazon jogosultságokat figyelembe kell venni amelyek a csatlakozás előtt keletkeztek, azonban ezeket nem lehet visszamenőlegesen érvényesíteni. A napjainkra 27 tagállamra bővült Unió esetében új feladatok és kihívások jelentkeznek.⁸² 2004. április 30-án már kihirdették a 1408/71/EGK rendeletet felváltó 883/2004/EK rendeletet. Ennek az új rendeletnek a hatályba lépése még várat magára, ugyanis ahhoz véglegesíteni kell a hozzá kapcsolódó végrehajtási rendeletet, és ez még nem történt meg.

A területi hatály azt mutatja meg, hogy hol kell alkalmazni a jogszabályt. Eredetileg csak a tagállamok területére terjedt ki, majd az Európai Gazdasági Térség létrehozásáról szóló szerződés⁸³ 1994-es hatályba lépésétől később kibővítették az EGT tagállamaira is.⁸⁴

A tárgyi hatály arra ad választ, hogy milyen ellátások vonatkozásában lehet alkalmazni a Rendeletet. Az ide tartozó ellátások közül a járulékfizetésen alapulóak a következők:

- betegségi és anyasági ellátások
- rokkantsági ellátások
- öregségi ellátások
- baleseti ellátások⁸⁵
- túlélő hozzátartozók számára nyújtott ellátások
- elhalálozás esetére nyújtott ellátások
- munkanélküli ellátások
- családi ellátások

Ezekon túlmenően vannak úgynevezett különleges, nem járulékfizetésen alapuló ellátások, melyek a klasszikus ellátásokat egészítik ki, pótolják, vagy váltják fel, esetleg a fogyatékkal élő személyeknek nyújtanak speciális védelmet.⁸⁶ Jellemzőjük, hogy a folyósításért a lakóhely szerinti tagállam vállal kötelezettséget és kizárólag ott is kerülnek folyósításra így speciális szabályként a jogszerző tagállamból nem vihető ki.

Bizonyos ellátások eleve kizártak a tárgyi hatály alól. Ilyenek az egészségügyi és szociális segélyezés, a kollektív szerződésen alapuló ellátások, a közsférában dolgozók számára alapított speciális védelmi rendszerek, vagy a háborús veteránoknak járó szociális ellátások.

⁸¹ Ez gyakorlatilag a hat alapító országot jelenti: Németország, Olaszország, Franciaország, Belgium, Hollandia, Luxemburg.

⁸² Ennek megfelelően egyre inkább szükséges egy új koordinációs rendelet alkalmazása.

⁸³ Az Európai Közösség akkori 12 tagja és az EFTA 6 tagja kötötte úgy, hogy Svájc nem kívánt benne részt venni. Azóta több EFTA tag is uniós tagországgá vált (például: Ausztria, Finnország, Svédország).

⁸⁴ Tehát ebből következőleg a 27 tagállamon kívül a területi hatály esetében figyelembe kell venni Norvégiát, Lichtensteint, Izlandot és Svájcot.

⁸⁵ Ez magában foglalja üzemi az balesetet és a foglalkozási megbetegedéseket is.

⁸⁶ Ezek az úgynevezett non-contributory ellátások, melynek listája a Rendelet függelékében található.

A rendelet személyi hatálya eredetileg csak a munkavállalókra és azok családtagjaira terjedt ki, majd ezt a kört folyamatosan kibővítették. A bővítés szempontjából nagy jelentőséggel bír a 859/2003/EK rendelet amely a koordináció személyi hatályát kiterjesztette az EU és EGT területén jogszerűen tartózkodó harmadik állam polgáira is, amennyiben vonatkozásukban megjelenik valamilyen migrációs elem.⁸⁷

A koordináció személyi hatálya alá az alábbiak tartoznak:

- munkavállalók,⁸⁸
- önálló vállalkozók,⁸⁹
- közszolgálati alkalmazottak,⁹⁰
- hontalanok és menekültek,
- diákok,⁹¹
- nyugdíjasok,⁹²
- az előzőek családtagjai és túlélő hozzátartozói.⁹³

Egyes munkavállalói csoportokat csak egyes ellátások illetnek meg, illetve a biztosítási státusz szempontjából speciális szabályok irányadók rájuk. Ilyenek:

- határmenti munkavállalók,
- idénymunkások,
- diplomáciai testületek tagjai,
- tengerészek,
- kiküldetésben lévők és az ideiglenesen máshol tevékenykedő önálló vállalkozók.

A szociális biztonsági szabályozás szempontjából rendkívüli fontossággal bírnak az alapelvek. A Rendelet is számos meghatározó alapelvre épül melyek próbálják a szociális jogok széles körű védelmét megvalósítani. Négy fő alapelvet és két kiegészített szoktunk megkülönböztetni.

A fő alapelvek:

- az egyenlő bánásmód elve⁹⁴,
- az összeszámtítás elve,
- az ellátások exportálhatóságának elve,
- egy tagállam joghatósága alá tartozásának elve.

⁸⁷ A Rendelet alkalmazása szempontjából harmadik ország állampolgárainak nevezzük az EU és az EGT területén jogszerűen tartózkodó nem EU-s állampolgárokat.

⁸⁸ Azon munkavállalók tartoznak ide akik valamely tagállam állampolgárai és egy vagy több tagállam jogszabályainak hatálya alá tartoznak vagy tartoztak.

⁸⁹ Valamely tagállam állampolgáraként önálló vállalkozói tevékenységet folytatók akik egy vagy több tagállam hatálya alá tartoznak vagy tartoztak.

⁹⁰ Akik nem tartoznak tagállami állampolgárként a saját tagállamuk által számukra létrehozott speciális szociális védelmi rendszer alá.

⁹¹ Diákok esetében a családtagjaikra is kiterjed, és diák alatt kell érteni a szakképzésben résztvevőket is.

⁹² Az a nyugdíjas is aki még az állampolgársága szerinti ország tagállami státuszának megszerzése előtt ment nyugdíjba.

⁹³ Függetlenül az állampolgárságuktól, de csak bizonyos ellátásra válhatnak jogosulttá.

⁹⁴ Az egyenlő bánásmód elve a diszkrimináció tilalmára épül, mely éppen az egyenlő elbánás elvével ellentétes eljárást jelent.

A kiegészítő elvek:

- a részarányos teherviselés elve,
- a juttatások átfedésének tilalmának az elve.

Az egyenlő bánásmód elve: A nemzeti hovatartozástól független egyenlő bánásmód elve az állampolgárságon alapuló diszkrimináció tilalmát jelenti. Egy adott tagállam területén jogszerűen tartózkodó személy vonatkozásában ugyanazok a jogok és kötelezettségek az irányadók mint az adott tagállam saját állampolgárai tekintetében.

Az összeszámtétel elve: Ennek lényege, hogy egy adott életpálya alatt megszerzett biztosítási illetve szolgálati idők ne vesszenek el, biztosítva a megszerzett jogosultságok védelmét. Természetesen ez olyan ellátások esetében bír nagy jelentőséggel, amelyeknél igazolni kell meghatározott szolgálati időt vagy biztosításban eltöltött időt.⁹⁵

Az ellátások exportálhatóságának elve: Ezen elv azt próbálja lehetővé tenni, hogy a megszerzett és már elismert jogosultságokat a jogosult a Rendelet területi hatályán belül korlátozások nélkül élvezhesse.⁹⁶ Tehát a jogosult pusztán abból kifolyólag nem veszíti el az ellátást, mert az igénybevételekor másik tagállamban tartózkodik.

Egy tagállam joghatósága alá tartozásának elve: Törekedni kell annak kiküszöbölésére, hogy valaki adott esetben biztosítás nélkül maradjon vagy ellenkezőleg, egyidejűleg többes biztosítási kötelezettsége álljon fent. A koordinációs rendelet alapján főszabály szerint annak a tagállamnak a szociális biztonsági jogszabályait kell alkalmazni, ahol a munkavállalás megvalósul.⁹⁷ Így az adott munkavállalónak egy időben csak egy járulékfizetési kötelezettsége áll fenn, ugyanakkor ebből fakadó jogcímen csak egy tagállamból kaphat ellátást. A szabályozást az indokolja, hogy a tagállamok szociális biztonsági rendszerei eltérő biztosítási elvre épülnek, amit a gyakorlatban össze kell hangolni.⁹⁸

*A részarányos teherviselés elve:*⁹⁹ A részarányos teherviselés elve a hosszú távú ellátások esetén mutatja meg jelentőségét. Lényege, hogy a tagállamok egymás közt arányosan osztják meg az ellátás folyósításából fakadó terheket, amennyiben a jogosult több tagállam területén szerezte meg a jogosultságot.

A juttatások átfedésének tilalmának az elve: Ezen alapelv célja, hogy ugyanazon biztosítási időszak alapján ne lehessen jogosultságot szerezni ugyanolyan típusú teljes ellátásra.¹⁰⁰

⁹⁵ A legjobb példa az öregségi nyugdíj eset, ahol lényeges lehet a különböző tagállamokban megszerzett szolgálati idők összeszámítása.

⁹⁶ Kivételként vannak olyan különleges, nem járulék alapú ellátások, amelyek nem exportálhatóak.

⁹⁷ Ez az elv a *lex loci laboris* azaz a munkavégzés helye szerinti tagállam joga az irányadó a munkavállalóra.

⁹⁸ Van olyan tagállam ahol a kereső tevékenység alapozza meg a biztosítási kötelezettséget míg másutt a tartózkodáshoz vagy helybenlakáshoz kapcsolódik.

⁹⁹ Vagy más néven a *pro rata temporis* elv.

¹⁰⁰ Vannak olyan ellátások amelyek nem minősülnek ugyanolyan típusúnak. Például a több tagállam által megállapított öregségi, rokkantsági, foglalkozási megbetegedéssel kapcsolatos juttatások vagy azok, melyek halál esetére járnak.

Fontos hangsúlyozni, hogy a legtöbb szociális jogi területhez, illetve társadalombiztosítási ághoz hasonlóan a baleseti biztosítás szabályozása sem elsősorban közösségi szinten történik meg, a biztosítás fogalmi alapjait és lényegi szabályait a rendelet a tagállami jogszabályokra bízza.¹⁰¹

Ebből következik, hogy a biztosítási ág alapvető fogalmai sem egyeznek meg a tagállamok között.¹⁰² Éppen ezért, ami az egyik tagállamban üzemi balesetnek minősül, az egy másik tagállamban lehet, hogy nem minősül annak. Ebben a körben a leggyakoribb például az úti balesetnek a megítélése, vagyis annak a balesetnek, ami a munkavállalót a munkahelyéről az otthonába vezető úton, vagy éppen ellenkezőleg az otthonából a munkahelyére vezető úton éri. Egyik tagállam ezt üzemi balesetként ismeri el (pl.: Magyarország, Svédország), más tagállamokban ez nem minősül üzemi balesetnek. Hasonlóan eltérő a munkahelyi balesetek köre az üzemi balesetek fogalmán belül. Ezen túl nincs egységes fogalma a foglalkozási megbetegedéseknek és azok kockázati körének sem.¹⁰³

A koordinációs rendelet 4. fejezete foglalkozik azokkal az ellátásokkal, amelyek az üzemi balesetet szenvedett munkavállalóknak járnak. Fontos ismét hangsúlyozni, hogy a rendelet nem a tagállamok belső ellátási rendszereit igyekszik koordinálni, ezért alkalmazásának feltétele, hogy migráns munkavállalóról legyen szó, vagyis olyan munkavállalóról, akinek a lakóhelye egy másik tagállamban van, mint ahol biztosított. Ha tehát van egy állam¹⁰⁴, ahol a munkavállaló dolgozik, vagyis járulékokat fizet és így biztosított, akkor ebben az államban jogosult a belső jog szerint valamennyi baleseti ellátásra. A koordinációs rendelet értelmében a másik államban, vagyis a lakhelye szerinti államban is jogosult lehet ellátásokra az alábbiak szerint. A lakhely szerinti államban természetbeni ellátásokra korlátozások nélkül jogosult, ugyanúgy, mint azok, akik ott biztosítottak.¹⁰⁵ Pénzbeli ellátásokra a biztosított közvetlenül az illetékes államtól jogosult.

Részben más helyzet áll elő akkor, ha a munkahelyi balesetet szenvedő munkavállaló nem minősül migráns munkavállalónak, hanem kiküldetés keretében tevékenykedik. A kiküldetés lényege, hogy a balesetet szenvedett munkavállaló továbbra is a kiküldő állam joghatósága alá tartozik mind munkajogi, mind pedig szociális jogi szempontból, így a kiküldő államban minősül biztosítottnak, nem pedig a fogadó államban. A kiküldetés során őt érő üzemi baleset esetén ennek megfelelően jogosult a kiküldetés államában baleseti egészségügyi ellátásra, melyet térítésmentesen vehet igénybe. A kiküldő állam intézménye, melynek joghatósága alá az adott személy tartozik, köteles megtéríteni az így felmerült költségeket az ellátást nyújtó ország partnerintézményének. A pénzbeli ellátásokra a kiküldetésben lévő munkavállaló a saját államának joga szerint jogosult, vagyis annak az államnak joga szerint és közvetlen attól az államtól, amelynek joghatósága alá tartozik.

¹⁰¹ Ez a szubszidiaritás elvének felel meg, mely az Európai Unió jogalkotásának egy olyan alapelve, melynek lényege, hogy a döntéseket az állampolgárhoz legközelebbi szinten hozzák meg.

¹⁰² Nincs egységes európai, vagy EU-szintű definíciója az üzemi balesetnek, vagy a munkahelyi balesetnek.

¹⁰³ Előfordulhat, hogy egy olyan megbetegedést, amelyet egyik tagállam foglalkozási megbetegedésnek ismer el, a másik nem tekinti az adott foglalkozás kockázati körébe tartozónak és nem minősíti foglalkozási megbetegedésnek.

¹⁰⁴ Ezt az államot szoktuk illetékes államnak nevezni.

¹⁰⁵ Ezzel kapcsolatban az ellátást nyújtó szerv később megtérítést kérhet az illetékes államtól.

ALEX EMBER

SOCIAL SECURITY FOR MIGRANTS WORKERS IN THE
EUROPEAN UNION

(Summary)

My study is concerned with the social security of the migrant workers of the European Union. First of all it is important to make clear who is to be regarded as such migrant worker. I apply this term for those employees who are employed in a member state of the European Union that is different from the one they are the resident of. I thoroughly studied the main reasons of this migration. It is a long established and well known fact that migrant workers are exposed to more risk and danger than the employees working in their country of residence for the mere fact that employers think they don't have to be afraid of the authorities of another country even if that is also a member state of the EU. The risk of occupational diseases and accidents is raised by the fact that the migrant workers are usually employed for jobs the resident workers are not willing to do. These are often referred to as the three "d" jobs, meaning dirty, dangerous and demanding. Such jobs also involve a higher occupational risk. I studied the regulations and other kind of legislation of the European Union that is keen on preventing migrant workers from higher risks and higher rates of occupational accidents but my attention was mainly focused on the rules and make sure that social care is provided for the migrant workers who need it. At this point I focused on the social coordination of the EU. Beside the regulation of the integration I also studied the actual rules and practice of the workers in enforcing their rights mainly showing the necessary steps they have to take; first of all the application for a European health insurance card.